

LA CORTE DI APPELLO DI NAPOLI, PRIMA SEZIONE CIVILE bis,
composta dai magistrati signori:

- | | |
|--------------------------------|------------------|
| 1) dott. Renato Lipani | Presidente |
| 2) dott.ssa M. Silvana Fusillo | Consigliere |
| 3) dott. Fulvio Dacomo | Consigliere rel. |

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nella causa n. 698/2013 di ruolo generale avente ad oggetto: "determinazione indennità di espropriazione e di occupazione", passata in decisione all'udienza collegiale del 18.10.2013 e vertente

tra

Cerbone Francesca (cf. CRB FNC 42C66 A024U) rappresentata e difesa dall'avv. Andrea Abbamonte (cf. BBMNR62D18F839S), presso il cui studio in Napoli via Melisurgo n. 4 è elettivamente domiciliata, giusta procura a margine del ricorso; con pec: andreaabbamonte@avvocatinapoli.legalmail.it

- ricorrente -

e

Comune di Acerra (p. iva 02926151214), rappresentato e difeso dall'avv. Felliciana Ferrentino (cf. FRRFCN61B65F912Y) giusta procura in calce al ricorso notificato, ed elettivamente domiciliato in Napoli viale Gramsci n. 16 presso lo studio dell'avv. Giuseppe Abbamonte; con pec: f.ferrentino@avvocatinocera-pec.it

- resistente -

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO E CONCLUSIONI

Con ricorso del 21.2.2013 Cerbone Francesca, premesso che:

- era proprietaria di un terreno in Acerra identificato in catasto al fg. 43 p.lle 260 e 1506 di superficie mq. 3.583, oggetto di procedimento di esproprio ad opera del Comune di Acerra per la realizzazione della "Città della scuola", giusta delibera della G.C. n. 7 /2012 costituente dichiarazione di pubblica utilità;
- in data 23.1.2013 era stato notificato il decreto con il quale era stata determinata l'indennità di espropriazione in via provvisoria, ai sensi dell'art. 22 bis comma 1 T.U., e decretata la occupazione anticipata per il giorno 22.2.2013;

proponeva giudizio di opposizione alla stima della indennità di esproprio come determinata, e domandava la corresponsione della indennità di occupazione legittima.

Il ricorso ed il provvedimento presidenziale di comparizione delle parti per l'udienza del 5.7.2013 venivano ritualmente notificati il 3.4.2013 al Comune di

Acerra, che si costituiva deducendo la inammissibilità della opposizione in quanto rivolta avverso la determinazione provvisoria della indennità, e per non essere ancora definita la procedura espropriativa.

La Corte si riservava di provvedere in ordine alle richieste istruttorie delle parti, e con ordinanza del 5-22.7.2013 le invitava a prendere posizione in ordine tempestività ed ammissibilità dell'azione, rinviando per la precisazione delle conclusioni all'udienza del 18.10.2013. In tale data la causa veniva riservata per la decisione, previa concessione del termine di gg. 15 per note.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Il procedimento di espropriazione al quale si riferisce la presente causa è disciplinato dalle norme del nuovo testo unico delle disposizioni in materia di espropriazione per pubblica utilità (D.P.R. 8.6.01 n. 327), poiché l'art. 57 del citato testo normativo (come modificato dal d. lgs. 27.12.02 n. 302) dispone che le sue disposizioni non si applicano ai progetti per i quali la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza sia intervenuta prima della sua entrata in vigore (avvenuta il 30.6.2003, come dispone l'art. 59, modificato dal d. lgs. n. 302/2002); nel caso in esame invece la dichiarazione di pubblica utilità è intervenuta con la delibera della Giunta Comunale n. 7 del 12.7.2012 approvativa del progetto definitivo dell'opera, cui venivano correlati gli effetti della dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza.

Ciò posto, le domande della ricorrente devono essere dichiarate inammissibili. Per quanto riguarda infatti la opposizione alla determinazione della giusta indennità di occupazione legittima, che è dovuta (annualità per annualità) sin dall'inizio dell'occupazione, l'art. 22 bis del T.U. Espropriazioni stabilisce che *"Per il periodo intercorrente tra la data di immissione in possesso e la data di corresponsione dell'indennità di espropriazione o del corrispettivo, stabilito per l'atto di cessione volontaria, è dovuta l'indennità di occupazione, da computare ai sensi dell'articolo 50, comma 1"*; ovvero, nella misura di 1/12 di quanto sarebbe dovuto nel caso di espropriazione dell'area. Il comma 2 dell'art. 50 prevede però che in mancanza di accordo, su istanza di chi vi ha interesse *"la commissione provinciale prevista dall'articolo 41 determina l'indennità e ne dà comunicazione al proprietario, con atto notificato con le forme degli atti processuali civili"*; ed il successivo comma 3 stabilisce che *"contro la determinazione della commissione è proponibile l'opposizione alla stima. Si applicano le disposizioni dell'articolo 54 in quanto compatibili"*. Come si vede, per quanto riguarda la indennità di occupazione temporanea la nuova disciplina prevede la inderogabilità del procedimento amministrativo di determinazione dell'indennità (in caso di mancato accordo tra le parti, cui va assimilato il caso in cui l'ente espropriante rifiuti di determinare la indennità dovuta), stabilendo che la parte che vi abbia interesse può presentare istanza alla commissione prevista dall'art. 41, e solo avverso la indennità così determinata è ammissibile la opposizione giudiziaria. E poiché nella fattispecie non risulta essere stata richiesta la determinazione amministrativa della indennità di occupazione, ma adita direttamente l'autorità giudiziaria la domanda deve essere dichiarata inammissibile.

Parimenti è a dirsi in relazione alla determinazione della indennità di espropriazione. Il DPR 327/2001 prevede che l'autorità preposta al procedimento di espropriazione notifichi agli espropriandi un atto contenente anche le somme

offerte per le espropriazioni (art. 20), da cui decorre un termine per eventuali osservazioni; valutate le osservazioni degli interessati, l'autorità espropriante prima di emanare il decreto di esproprio accerta il valore dell'area e determina in via provvisoria la misura della indennità di espropriazione, notificando l'atto al proprietario; se questi non condivide la determinazione, e comunque decorsi 30 giorni dalla notifica, l'autorità espropriante dispone il deposito dell'importo presso la Cassa DD.PP., e quindi può emettere ed eseguire il decreto di esproprio. Se manca l'accordo sulla determinazione della indennità, l'art. 21 prevede la nomina di una commissione di tecnici da ambo le parti, ovvero della commissione prevista dall'art. 41. Qualora l'avvio dei lavori rivesta caratteri di particolare urgenza, è prevista la particolare disciplina dettata dall'art. 22, che comunque prevede in caso di disaccordo sull'ammontare della indennità il ricorso alla speciale commissione di cui allo art. 21, e solo in seguito la possibilità di proporre opposizione alla stima; nonché la disciplina dell'art. 22 bis, che consente l'occupazione anticipata degli immobili (come avvenuto nella fattispecie) con contestuale determinazione della indennità provvisoria di esproprio, rinviando all'art. 20 per quanto riguarda la mancata condivisione dell'indennità offerta.

L'art. 54 del T.U. poi, intitolato "Opposizioni alla stima", prevede che solo decorsi trenta giorni dalla comunicazione prevista dall'articolo 27, comma 2 (comunicazione del deposito della relazione di stima da parte dei tecnici ovvero della Commissione provinciale) le parti possano impugnare innanzi alla corte d'appello sia gli atti dei procedimenti di nomina dei periti e di determinazione dell'indennità sia la stima fatta dai tecnici o dalla Commissione provinciale, sia la liquidazione delle spese di stima e comunque possono chiedere la determinazione giudiziale dell'indennità.

Come si vede, nel sistema della legge non è previsto che possa essere oggetto di opposizione l'indennità provvisoria (come nella fattispecie quella offerta alla ricorrente), questa essendo destinata solo a stimolare l'interlocuzione tra soggetto espropriante e proprietario espropriando ai fini dell'auspicata determinazione in via bonaria dell'indennità o della cessione volontaria e non avendo alcun contenuto precettivo nei confronti dei proprietari, che possono limitarsi a starsene in silenzio, rendendola in tal modo non operante (se non ai limitati fini del deposito propedeutico all'emanazione del decreto d'esproprio) ed imponendo l'avvio del sub-procedimento di determinazione da parte di un organo tecnico indipendente, quale la Commissione prevista dall'art. 41, dell'indennità definitiva, solo contro la quale è dato il rimedio giudiziale dell'opposizione. Sicché, ove intesa nel senso proprio di opposizione alla stima, la domanda appare chiaramente inammissibile, perché manca ancora la stima definitiva (ovvero quella determinata dai tecnici o dalla apposita Commissione), contro la quale l'opposizione può esser proposta.

D'altra parte, la domanda non può aver successo neppure ove la si intenda in termini di richiesta della determinazione diretta in via giudiziaria della giusta indennità d'esproprio. Costituisce, infatti, jus receptum in materia che l'espropriato non deve attendere la conclusione del sub-procedimento di determinazione dell'indennità definitiva per proporre il giudizio di opposizione alla stima innanzi alla Corte di Appello, poiché la tutela del suo diritto ad un giusto indennizzo per la perdita del diritto di proprietà, sacrificato all'interesse pubblico, non può essere condizionata al compimento di un adempimento dell'amministrazione, per il quale

non è fissato un termine perentorio.

La posizione riservata al proprietario del bene occupato per scopi di pubblica utilità dal combinato disposto degli artt. 50, 54 e 27 del d.P.R. n. 327 del 2001 sembrerebbe dunque, per quel che concerne i limiti al suo potere di tutelare innanzi all'autorità giudiziaria il suo diritto ad una giusta indennità di occupazione, sostanzialmente analoga a quella riservatagli dal quarto comma dell'art. 20 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, prima che la Corte costituzionale dichiarasse, con la sentenza 22 ottobre 1990, n. 470, l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 24 co. 1 Cost., di tale comma nella parte in cui non consentiva agli interessati di agire in giudizio per ottenere la determinazione dell'indennità di occupazione se non dopo aver ricevuto la comunicazione della stima di tale indennità effettuata dalla commissione provinciale prevista dall'art. 16 della medesima legge n. 865 del 1971, benché l'occupazione avesse avuto inizio.

E se così fosse, anche il comb. disp. degli artt. 50, 54 e 27 del D.P.R. 327/2001, come sopra interpretato, sarebbe non infondatamente sospettabile di essere costituzionalmente illegittimo, poiché in contrasto con l'art. 24, co. 1, Cost., nella parte in cui non consente agli interessati di agire in giudizio per la determinazione dell'indennità di occupazione o di espropriazione se non dopo aver ricevuto la comunicazione dell'indennità stimata dalla commissione provinciale di cui all'art. 41 dello stesso D.P.R. ovvero dovrebbe, se possibile, essere reinterpretato in modo tale che tale sospetto possa essere respinto, come sarebbe se si ritenesse che gli interessati possano tuttora adire la corte d'appello territorialmente competente al fine di ottenere la determinazione dell'indennità anche senza aver chiesto la medesima determinazione alla suddetta commissione provinciale.

Senonché, questa Corte si è già espressa nel senso che le ragioni addotte dalla Corte Costituzionale a sostegno della sua sentenza n. 470 del 1990 -cioè il pericolo che la tutela giurisdizionale del diritto degli interessati ad una giusta indennità di occupazione o espropriazione fosse paralizzata *ad libitum* per effetto della sua subordinazione alla previa stima di tale indennità da parte della predetta commissione provinciale nonché alla comunicazione ai medesimi interessati di tale stima- non valgano oggi riguardo al combinato disposto degli artt. 50, co. 2 e 3, 54 e 27 del d.P.R. n. 327 del 2001, come sopra interpretato.

Invero, all'epoca della predetta pronunzia della Corte Costituzionale, il problema dei rimedi anche di carattere giudiziale all'inerzia delle pubbliche amministrazioni era assai grave ed ancora lontano dal poter dirsi risolto od anche solo avviato ad una soluzione e comunque si poneva in termini significativamente diversi da quelli in cui si pone attualmente. Assai incerte, in particolare, erano allora le previsioni in ordine all'impatto pratico che avrebbe potuto avere l'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, da pochi giorni entrato in vigore, che stabiliva, per la prima volta in via generale, il dovere delle pubbliche amministrazioni di concludere i procedimenti amministrativi mediante l'adozione di un provvedimento espresso ed entro un termine predeterminato, fissato in 30 giorni in mancanza di diverse disposizioni, col chiaro proposito di individuare automaticamente, secondo il principio *dies interpellat pro nomine*, il preciso momento a partire dal quale l'inerzia delle pubbliche amministrazioni poteva considerarsi illegittima e gli interessati potevano agire giudizialmente per rimuoverla e di superare così alcune

delle principali criticità del sistema in precedenza in proposito escogitato dalla giurisprudenza, che -ricorrendo all'applicazione analogica dell'art. 5 del testo unico delle leggi comunali e provinciali del 1934 e, una volta che questo era stata abrogato dall'art. 6 del d.P.R. n. 1199 del 1971, dell'art. 25 del testo unico delle norme sull'impiego civile nello Stato del 1957- aveva ritenuto di poter qualificare alla stregua di un provvedimento di diniego, come tale impugnabile dinanzi al giudice amministrativo, il silenzio serbato per almeno 180 giorni dalla pubblica amministrazione cui l'interessato avesse notificato un atto stragiudiziale di diffida a provvedere su una sua istanza (cfr., ad es. Cons. St., Ad. Plen., 10/1978). La legge n. 241 del 1990 infatti non conteneva norme processuali adeguate all'intento riformatore del legislatore e non qualificava espressamente come un provvedimento di rigetto il silenzio serbato dalla pubblica amministrazione oltre il termine fissato per la conclusione del procedimento amministrativo, sicché la giurisprudenza amministrativa continuò a ritenere che solo la diffida a provvedere ed il successivo protrarsi dell'inerzia della pubblica amministrazione potesse trasformare questo comportamento omissivo in un provvedimento di rigetto impugnabile. Tant'è che, il Consiglio di Stato, dopo che erano ormai trascorsi circa sette anni dall'entrata in vigore della predetta legge 241/1990, sosteneva ancora che: "L'art. 2, l. 7 agosto 1990 n. 241 non ha modificato la disciplina applicabile per l'adizione del giudice amministrativo a seguito del silenzio-inadempimento serbato dalla p.a. sulle istanze del privato, sia perché l'azione giurisdizionale non può essere esperita prima che non sia prospettata, mediante la notificazione di un atto di diffida e messa in mora, la possibilità per la p.a. di esser convenuta in un giudizio amministrativo, sia perché la predetta notificazione non è una mera formalità, essendo invece preordinata a fissare il termine entro cui la p.a. medesima può evitare l'insorgenza della lite giudiziaria ed a provvedere (anche in senso conforme alla pretesa del privato), con ciò svolgendo un'indubbia funzione deflattiva dei processi amministrativi" (Cons. St., Sez. V, 15 settembre 1997, n. 980).

La prima significativa svolta verso la soluzione del problema della cd. giustiziabilità dell'inerzia della pubblica amministrazione avvenne dunque solo con l'entrata in vigore della legge n. 205 del 2000, la quale introdusse nella legge 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, l'art. 21-bis, che stabiliva:

- a) che i ricorsi contro il silenzio di una pubblica amministrazione dovevano essere decisi, anche in appello, in camera di consiglio, uditi i difensori delle parti che ne avessero fatto richiesta, con sentenza succintamente motivata, entro 30 giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso ovvero, nel caso in cui fosse stata disposta un'istruttoria, dalla data fissata per gli adempimenti istruttori;
- b) che la sentenza adottata dal tribunale amministrativo regionale su un siffatto ricorso poteva essere appellata nel termine di 30 giorni dalla sua notificazione ovvero in quello di 90 giorni dalla sua pubblicazione;
- c) che, in caso di accoglimento, almeno parziale, del ricorso, il giudice amministrativo doveva ordinare alla pubblica amministrazione inadempiente di provvedere di norma entro un termine non superiore a 30 giorni;
- d) che, nel caso di persistente inadempimento della pubblica amministrazione nonostante tale ordine, il giudice amministrativo doveva, su richiesta di parte, nominare un commissario *ad acta*.

Il che evidentemente comportava il venir meno del pericolo che chi fosse

interessato ad un provvedimento della pubblica amministrazione potesse rimanere di fatto *sine die* o comunque per un lasso temporale intollerabilmente lungo in attesa di tale provvedimento senza poter nemmeno adire l'autorità giudiziaria per ottenerlo e spiega perché, con il d.P.R. 327 del 2001, il legislatore, certamente non dimentico della sentenza della Corte Costituzionale n. 470 del 1990, abbia, come s'è visto, ritenuto di poter di nuovo subordinare l'opposizione giudiziale alla stima e l'azione per la determinazione giudiziale dell'indennità di occupazione o esproprio alla previa comunicazione della stima di tale indennità effettuata dalla commissione provinciale prevista dall'art. 41 del medesimo d.P.R.

Peraltro, a sgombrare il campo dai residui dubbi sulla persistente necessità o meno della previa notifica alla pubblica amministrazione inerte della diffida a provvedere interveniva poi la legge n. 15 del 2005, che introduceva nell'art. 2 della legge n. 241 del 1990 il comma 4-bis, il cui testo era il seguente: "Salvi i casi di silenzio assenso, decorsi i termini di cui ai commi 2 o 3, il ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, può essere proposto anche senza necessità di diffida all'amministrazione inadempiente, fintanto che perdura l'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla scadenza dei termini di cui ai predetti commi 2 o 3. È fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti".

E poco dopo, per risolvere il problema dei poteri di cui disponeva il giudice amministrativo chiamato a decidere sul ricorso avverso il silenzio della pubblica amministrazione proposto ai sensi dell'art. 21-bis della legge n. 1034 del 1971, il d.l. n. 35 del 2005, conv., con modif., dalla legge n. 80 del 2005, dopo aver soppresso il co. 4-bis dell'art. 2 della legge n. 241 del 1990, riproducendone però il testo nel nuovo quinto comma di tale articolo, aggiungeva a questo la precisazione che: "Il giudice amministrativo può conoscere della fondatezza dell'istanza". In tal modo veniva chiarito che il giudice amministrativo adito con il ricorso di cui all'art. 21-bis della legge n. 1034 del 1971 avverso il silenzio della pubblica amministrazione non poteva limitarsi a dichiarare la medesima pubblica amministrazione inadempiente ed a condannarla conseguentemente ad emettere un qualsiasi provvedimento, ma doveva accertare e stabilire anche quale provvedimento dovesse essere adottato, salvo che, secondo l'opinione che pare preferibile, il contenuto di tale provvedimento dipendesse da valutazioni discrezionali.

Infine, il 16 settembre 2010, è entrato in vigore il codice del processo amministrativo, approvato con il d.lgs. 2 luglio 2010, n. 204, che ha risistemato la disciplina della tutela giudiziaria contro l'inerzia delle pubbliche amministrazioni, stabilendo:

- a) che "decorsi i termini per la conclusione del procedimento amministrativo, chi vi ha interesse può chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere" al giudice amministrativo (art. 31, co. 1);
- b) che l'azione volta ad ottenere tale accertamento "può essere proposta fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento", "fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti" (art. 31, co. 2);
- c) che il giudice amministrativo dinanzi al quale tale azione è proposta "può

pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione" (art. 31, co. 3);

d) che il ricorso al giudice amministrativo avverso il silenzio della pubblica amministrazione può essere proposto anche senza la previa notifica alla medesima amministrazione di una diffida a provvedere (art. 117, co. 1) e deve essere deciso con sentenza in forma semplificata, che, nel caso in cui esso sia accolto in tutto od in parte, deve ordinare all'amministrazione inadempiente di provvedere entro un termine non superiore, di norma, a trenta giorni (art. 117, co. 2) e può già nominare, anche se con effetto dalla scadenza di detto termine, un commissario ad acta (art. 117, co. 3, e 34, co. 1, lett. e);

e) che il giudice amministrativo "conosce di tutte le questioni relative all'esatta adozione del provvedimento richiesto, ivi comprese quelle inerenti agli atti del commissario" (art. 117, co. 4).

Insomma, oggi, a differenza di quanto avveniva nel 1990, il proprietario di un bene occupato per scopi di pubblica utilità risulta munito dall'ordinamento di strumenti che palano a questa Corte d'Appello sufficienti ad impedire che la sua facoltà, costituzionalmente garantita, di far ricorso all'autorità giudiziaria per ottenere la determinazione della giusta indennità di occupazione o espropriazione spettantegli sia ritardata *sine die* o comunque per un lasso di tempo intollerabilmente lungo per effetto dell'inerzia dell'ente espropriante o della commissione provinciale di cui all'art. 41 cit.

Egli infatti, sin dal momento dell'inizio dell'occupazione, può chiedere a questa commissione la determinazione dell'indennità di occupazione spettantegli e, decorso il termine fissato per la conclusione del procedimento amministrativo introdotto dalla sua istanza, adire il giudice amministrativo al fine di ottenere che quest'ultimo ordini alla medesima commissione di provvedere entro un ulteriore termine e nomini immediatamente un commissario *ad acta* per il caso in cui nemmeno questo secondo termine sia rispettato, salvo, peraltro, il suo diritto al risarcimento dei danni patiti in conseguenza dell'inosservanza già del primo di tali termini, riconosciutogli ora dall'art. 2-bis introdotto nella legge n. 241 del 1990 dalla legge 18 giugno 2009, n. 69. Parimenti è a dirsi per la indennità di espropriazione, qualora l'ente espropriante, in caso di inerzia del privato nella nomina del tecnico, ometta di richiedere l'intervento della commissione provinciale di cui all'art. 41 cit..

Può dunque il privato efficacemente reagire all'eventuale inerzia della amministrazione ed ottenere in un lasso temporale prevedibilmente abbastanza contenuto la stima dell'indennità di occupazione o di espropriazione spettantegli cui il medesimo D.P.R. ha subordinato, configurandola come un'opposizione a tale stima, la sua facoltà di adire la corte d'appello territorialmente competente per la determinazione giudiziale delle medesima indennità, con l'evidente finalità di deflazionare il carico di affari delle corti d'appello; finalità, questa, che sarebbe certamente frustrata se si ritenesse tuttora consentito al proprietario del fondo occupato di adire la corte d'appello territorialmente competente anche prima ed a prescindere dalla conclusione del procedimento amministrativo per la determinazione di tale indennità.

Poiché pertanto nella specie non risulta essere stato attivato il procedimento

amministrativo per la determinazione della giusta indennità di esproprio e di occupazione, deve allora concludersi che la domanda formulata a questa Corte deve ritenersi allo stato inammissibile.

Si ritiene equo compensare integralmente tra le parti le spese di lite del presente procedimento, attesa la novità e la particolarità della questione.

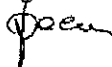
P.Q.M.

La Corte di Appello di Napoli, prima sezione civile bis, pronunciando sulle domande proposte da Cerbone Francesca nei confronti del Comune di Acerra, con ricorso notificato in data 3.4.2013, così provvede:

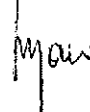
- dichiara inammissibili le domande attoree e compensa le spese di lite.

Così deciso in Napoli il 8.11.2013.

Il Consigliere est.



Il Presidente



CORTE DI APPELLO DI NAPOLI
PRIMA SEZIONE CIVILE BIS
19.11.13
Il Presidente
Il Consigliere est.